

家族計劃 및 母子保健의 效率的인 統合方案에 關한 研究

— 保健支所의 機能統合을 위한 瑞山郡 現地調査 事例報告 —

順天鄉大學 人口 및 地域社會 醫學研究所

金 恩 實·方 墩

1. 背景 및 目的

順天鄉大學에서는 1981年 以後 忠淸南道 瑞山郡과의 協約下에 瑞山郡 保健所管內 두개 面을 선정하여, 過去 20餘年間 獨立的으로 實施되어 왔던 家族計劃 및 母子保健의 效率的인 統合方案을 摸索하는 事業研究(service research)*를 實施하고 있다.

本 事業의 基本趣旨은 人口抑制策의 일환으로만 進行되어온 家族計劃事業은 願하는 어린이와 그 어머니의 健康이라는 母子保健事業과 結合되어야만 그 實踐的 成果를 거둘 수 있다는데 기반하였다. 그리고 이의 遂行을 위한 方法으로서는 우리나라의 一次 保健診療機關인 保健支所의 既存 醫療資源을 活用하고, FP/MCH**業務의 實踐的 統合過程에서 부족하다고 認定되는 技術人力인 助產員은 本 事業所에서 支援하는 것을 原則으로 하였다. FP/MCH 統合을 통해 遂行되는 示範事業의 窮極的인 目標은 家族計劃事業의 質的 成果를 評價하고, 더 나아가 農村地域의 住民들에게 保健醫療의 惠澤을 提供할 수 있는 面保健支所의 組織 및 機能統合模型을 開發하는데 있었다.

그러나 示範事業이 遂行되는 過程에서 여러가지 構造的이고 機能的인 問題들이 야기되었고, 이 問題들을 解決하기 위한 管理訓練 (management

training)들이 시도되었다. 問題의 표출은 특히 本 事業의 支援하에 投入된 助產員의 業務와 關聯되어 더욱 표면화 되었다.

即 公式的인 地位나 役割이 주어지지 않은 狀態에서 단지 委囑要員으로서 保健支所에 投入된 助產員은, 지난 1年동안 여러가지 이유로 支所內 既存 保健要員들의 業務와 기대하는 만큼의 有機的 關聯을 맺지 못하였고, 더 나아가서는 業務 및 人間關係間的 葛藤을 유발시켜, 支所內 業務 특히 家族計劃과 母子保健의 機能統合에 많은 問題를 야기시켰다.

이와 같은 背景下에서, 本 報告書는 FP/MCH 業務統合 過程 中에 나타난 위의 葛藤問題에 關해서 構造的이고 全般的인 理解를 하기 위해 시도되었다. 即 機能統合을 위해 投入된 助產員으로 인해 노출된 支所內 各 人力間的 葛藤은, 各 要員들의 個人的인 人性이나 感情的인 人間關係로 인해 야기된 問題라기 보다는, 保健支所 組織內 人力間的 所屬 및 役割에 따른 構造的 問題의 표출이라는 事實에 立脚하여, 保健支所內 個人人間 그리고 組織間的 葛藤을 記述하고 分析하려는 것이다.

이는 現存하는 保健支所 構造를 本 研究事業이 指向하는 統合構造로 再組織해보려는 努力속에서 不可避하게 나타난 葛藤으로 간주하여, 支所 機能의 統合模型을 摸索하는 保健政策 특히 郡 保健政策의 基礎資料로 提出될 수 있으리라 기

* 本 研究은 WHO 研究費 補助에 의한 것이다.

** FP(Family Planning) : 家族計劃
MCH(Maternal & Child Health) : 母子保健

대되었다. 또한 保健支所의 構造 및 機能의 葛藤에 관한 이러한 報告書는, 同一한 單一目的을 達成하려는 集團內에서 發生하는 여러 役割 및 機能間의 葛藤所在을 보여줌으로서, 이의 解決을 圖謀하려는 管理者들에게 解決을 위한 問題의 認識資料로서 寄與할 수 있으리라 기대된다.

2. 統合의 定義와 適用에 관한 理論的 背景

1) 定義

本事業所에서 使用하는 統合의 定義는 業務의 相互連結을 意味한다. 그러나 統合은 단순히 여러 業務가 相互連結되면 複雜한 問題가 解決되리라는 肯定的 意味만을 內包하고 있지는 않다.

細分化된 各各의 業務들이 相互連結된다는 統合은 各 業務間의 정보의 흐름을 增加시키고, 技術的 資源을 서로 公有하게 되어 規模의 經濟性을 가져온다는 장점이 있지만, 反面에 細分化된 各 業務를 結合시키는 行政力의 集中이 요구되기 때문에 더 많은 規律를 必要로 하고, 어느 정도 業務內의 自律性을 속박하는 方向으로 나아갈 수도 있다는 단점이 역시 고려되어야 한다.

業務들이 相互連結되어 하나의 特定한 目的을 추구하는 統合單位가 定義되면, 그 集團의 統合內容은 다음과 같은 次元을 통해 分析되어질 것이다.

첫째, 統合單位內에서 各各의 業務를 擔當하는 要員들 間에는 어느 程度의 相互意思疎通이 있

으며, 各各은 서로의 業務에 대해 어느 程度 認知되고 있는가.

둘째, 各 要員들의 行爲는 다른 要員들의 行爲에 어느 程度 影響力을 갖는가.

셋째, 各 要員들 사이에 교환되는 情報와 用役의 內容 및 量은 어느 程度인가.

이와같은 內容들은 하나의 統合單位가 目標을 遂行하기 위해 必要한 統合要件 즉 하나의 目標을 지향하는 集團內의 各 人力間의 價値合意(value consensus)의 程度, 意思決定權을 中心으로 連結된 集團內의 意思疎通網, 相互業務의 交換網을 보여줄 수 있어 組織의 構造의이고 機能的인 統合全般에 관한 評價를 可能케 한다.

그러나 이러한 條件이 만족되었다고 統合의 結果가 바람직하게 나타나는 것은 아니다. 그것은 統合의 一般모델(그림)에서 보듯이 環境의 要因에 의한 影響이 다시 고려되어 評價되어야 하는 問題이기 때문이다.

2) 適用

保健支所의 業務를 통해 農村地域 住民들에게 保健技術(FP/MCH technology)의 傳達에 利益을 준다는 統合의 概念適用은 保健支所內의 各 要員들이 自己 固有의 業務만을 遂行한다는 次元을 넘어서서, 保健支所內의 다른 要員들의 業務와 相互補完하여 어느 程度 支所業務를 効率化시킨다는 것을 意味한다.

그러기 위해서는 支所內 各 個人이 固有任務를 얼마나 잘 遂行했는가를 評價하는 것보다 保健支所 組織自體의 構造 및 機能이 어느 程度 相互關

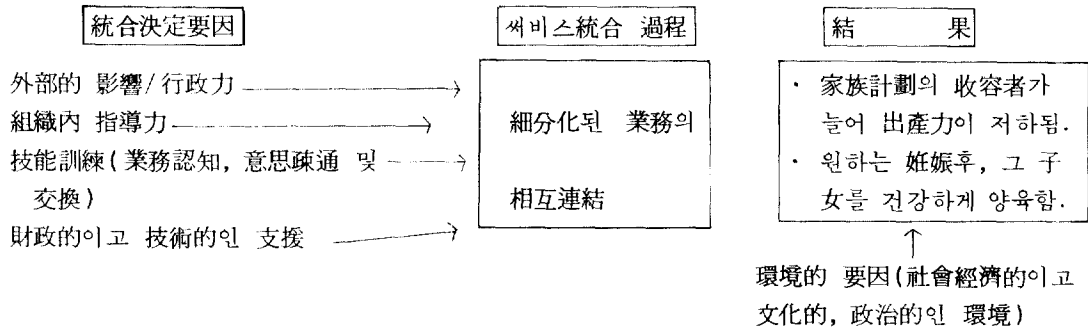


그림 1. 家族計劃과 母子保健 統合事業의 決定過程 및 結果에 관한 모델.

聯되어 있느냐 하는 것이 먼저 糾明되어야 할 것이다.

本事業에서는 保健支所가 FP/MCH의 統合된 技術을 提供하기 위해서는, 이것을 實質的으로 遂行할 수 있는 技術人力이 必要하다고 보았다. 그러나 既存의 家族計劃, 母子保健 및 結核 要員들의 水準으로는 實質的인 統合業務遂行이 어렵다고 判斷되어, 家族計劃은 勿論, 妊産婦의 産前管理와 分娩直接介助 그리고 産後管理를 直接할 수 있는 助産員을 投入하여 既存要員들에게 주어진 FP/MCH業務 中에서 遂行하기 어려운 일들을 支援토록 하였다. 이것은 家族計劃과 母子保健事業의 統合沮害는 現 國家財政上 또는 看護員·助産員 需給計劃上 保健支所에 주로 看護補助員 出身인 要員들이 配置되어 住民들에게 實質的인 서서비스가 提供되지 못하다는데 결정적인 理由가 있었다고 判斷되었기 때문이다.

이것은 助産員만이 兩事業의 機能을 統合 遂行할 수 있다는 意味가 아니라 助産員의 機能이 現存하는 保健要員들의 業務와 有機的으로 相互連結 補完됨으로서, 統合의 目的을 達成할 수 있다고 기대한 것이다. 예컨대 要員들의 家庭訪問을 통해 發見한 妊産婦 事例들에 관한 産前·産後管理 및 分娩介助와 要員들의 依賴에 따른 家族計劃相談과 같은 서서비스를 住民들에게 直接 提供할 수 있게 된다는 것이다.

이와 같이하여 支所內 業務들이 要員 → 助産員 → 支所長으로 連結되게 되면 어느 程度의 構造 및 機能統合이 이루어지리라 기대되었다.

3. 資料收集方法

本報告書を 위한 資料는 1983年 10月 8日 ~ 10月 21日까지의 짧은 期間동안 本 示範事業과는 直接關聯이 없는 人類學 專攻者에 의해 示範事業所인 두 개의 保健支所와 對照地域인 두 개의 保健支所에 관해 人類學的 現地調査를 함으로써 收集되었다.

여기서 使用된 方法은 1) 個別面談, 2) 參與觀

察이다. 그 內容은 本事業에 關聯된 保健要員, 助産員, 支所長을 面接하여 그들이 認識하고 있는 1) 事業目的, 2) 役割, 3) 業務遂行過程에 따른 人間相互間의 問題, 그리고 業務間의 關係, 4) 自己 以外의 支所內 各 要員들의 役割遂行에 관한 評價등이다.

保健支所를 構成하는 各 個人들을 통한 이와같은 質問內容들은 保健支所內의 業務統合에 必要한 要因들, 예컨대 1) 業務目的, 2) 業務責任의 系統, 3) 指揮權의 經路, 4) 組織內의 權威所在 등과 같은 問題들을 把握할 수 있게 하리라 기대되었다.

4. 各 要員들의 業務現況과 問題點

여기서의 各 要員들이란 統合 示範事業所에 一次的으로 直接關聯있는 保健技術 要員, 즉 本事業을 위해 特別히 投入된 助産員(看護員) 既存의 保健要員* 그리고 支所 責任者인 支所長(公醫 或은 公衆保健醫)에 限定한다.

各 要員들의 業務와 業務를 통한 他 要員과의 關係를 記述하면 다음과 같다.

1) 助産員 投入以前의 役割 現況(大部分의 資料는 助産員이 投入되어 있지 않은 두 개의 對照地域에서 얻은 結果이다) :

支所長(公醫와 公衆保健醫) :

保健支所長에 관한 權限 및 機能은 郡의 保健支所 設置令에 規定되어 있으나, 具體的으로 그 權限이나 機能의 範圍에 관한 明確한 內規가 없어 支所長의 位置와 責任이 애매하다. 특히 開業을 主로하는 公醫가 支所長인 경우는 囑託으로 支所長을 맡고 있을 뿐, 實際 支所業務와 關聯이 없고, 또 公衆保健醫가 派遣되어 있는 경우는 一定期間 勤務하면 그 義務가 끝나는 公衆保健醫의 性格上 支所일에 無關心한 것이 現實이다.

支所長은 自身의 義務는 診療業務로, 支所를 지켜 찾아오는 患者를 보는 것이 전부라고 認識

* 本報告書の 保健要員이란 面 水準 或은 支所 水準에 配置되어 있는 종전의 家族計劃要員, 母子保健要員, 結核要員을 뜻한다. 이들의 資格은 大部分 看護補助員이다.

한다. 最近 大部分의 保健支所의 하루 平均 患者는 2~3名 乃至 最高 8名 内外이다. 이와 같은 事實은 現在 住民들이 保健支所에 醫師가 配置되어 있는지를 모를뿐만이 아니라, 支所長의 診療能力에 대한 懷疑的인 反應과 그리고 支所長 亦是 地域社會內的 醫療人力으로 自身을 認知하지 않은 것과 關係가 있다고 볼 수 있다.

예로서 한 對照地域에서는 公衆保健醫가 지난 3個月 前부터 부임하여 있었으나, 支所 앞집의 產母가 分娩時 이상이 생겨 읍내로 急送되어가는 소동을 피웠음에도 不拘하고, 住民들은 그 앞 支所에 醫師가 있는지를 몰랐고, 醫師 역시 앞 집에서 그런 소동이 있는지를 전혀 모르고 있었다.

保健要員 :

一般的인 行政組織의 側面에서 보면 保健要員은 面事務所에 所屬되어 있고, 面長의 指揮 監督을 받고 있다. 예컨대 保健要員들은 面職員들이 청소하는 날인 1日, 15日 그리고 위에서 손님이 올때 面職員들이 치루어야하는 본래 業務外的인 일들을 같이 한다.

매일 面的 指示 및 報告가 끝나야 保健支所로 出勤하는 要員들은 面的 일이 더욱 綜合 業務化 되어 가면서 保健도 面業務의 一部로 간주하는 傾向이 짙다. 따라서 實積報告日이 가까와지면 같은 面職員들의 協助下에 家族計劃事業의 割當量을 完遂하고, 또 급할때 稅金徵收와 같은 面일을 같이 본다. 이런 傾向은 특히 面 保健支所 要員들이 臨時職員에서 正規職員화된 1981年以後 더욱 深化되었다.

要員들은 自身들의 業務는 事例發見을 위한 家庭訪問을 하거나, 支所에 찾아오는 住民을 對象으로 하여 豫防接種을 해주고, 自身에게 割當된 目標量을 完遂報告하는 것으로 完了된다고 간주한다. 그리고 그 業務는 人口抑制問題와 關聯된 것들이라 본다. 이것은 특히 지난 20餘年間 人口抑制의 政府施策이 強調되었기 때문에, 家族計劃은 保健支所內 保健要員들의 공통된 가장 核心的인 業務로 생각하는 데서 기인한다. 따라서 母子保健, 結核豫防事業은 家族計劃에 따른 副次的인 것으로 認識되고 있다.

支所長과 保健要員의 關係 :

保健要員들은 自身들의 業務는 保健業務로서 診療를 擔當하는 支所長의 것과는 區別되고, 所屬이나 業務의 指揮系統도 다르다고 分明히 認識하고 있다.

保健要員들과 支所長의 關係는 서로 協助토록 規定되어 있는 바가 없어 要員들이 支所長의 診療業務를 돕는 所謂 臨床看護員처럼 일을 할 수 없음은 勿論, 支所長이 要員들의 業務를 監督하거나 指示할 수 없다고 본다. 단지 그들이 같은 공간에서 일을 하면서 支所長으로부터 다음과 같은 技術補助는 慣例的으로 받아오고 있다고 말한다. 즉 豫防接種時 嬰幼兒의 接種適格 與否의 依賴, 그리고 避妊을 망설이는 사람들에게 醫學的 知識으로 說得하여 避妊케 하고, 男子들에게 精管手術의 無害함을 說得하는 정도의 도움들이다.

따라서 保健支所內的 要員들의 業務는 妊娠事例을 색출하고, 그것을 記錄하였다가 分娩時 分娩kit를 配給하는 個人的인 業務의 次元에서 끝난다. 이때 產母에게 이상이 생기면 邑內 產婦人科로 移送할 것을 勸誘하지, 支所長에게 보내지 않는다. 한편 支所長도 要員들의 保健業務와는 전혀 무관하게, 自身은 支所에 찾아오는 一般患者를 治療하면 個人的인 義務와 役割이 完了된다고 본다.

2) 助產員 投入以後의 役割現況 (助產員이 投入된 示範地域 保健支所를 中心으로) :

現在 示範地域 保健支所 要員들의 業務는 助產員이나 支所의 豫防業務와 直接 關聯을 갖고 進行되고 있다.

保健要員 :

支所의 要員들은 示範事業所가 되면서 記錄事項이 많아지고, 또한 業務記錄이나 遂行행동이 다른 要員(助產員)과 直接 關聯되어 確認되어지기 때문에 일의 감시를 받고 있다는 느낌을 갖고 있다. 따라서 直接的인 業務의 指示權을 지니지 않은 助產員의 간섭이 싫을 뿐더러, 종전에 個人別 目標量 達成에서 끝났던 業務가 本 事業에서는 家庭을 單位로 業務가 遂行되기 때문에 번거

롭다고 느낀다. 즉 妊娠이 發見되면 이제는 登錄으로만 그치지 않고 產前管理, 分娩管理, 幼兒管理까지 一貫性있게 follow-up해야 하는 등 業務가 以前보다 너무 많아졌다고 느낀다. 또한 公式的인 目標量 達成과 關聯이 없는 助産員의 業務補助와 支所長의 指示監督을 받는다는 것은 이제까지 單一目的으로 採用되어 目標量만을 완수하던 要員들에게는 收用하기 어렵다고 간주되었다.

더우기 母子保健要員으로 採用된 保健要員은 助産員이 自己 일을 도와주어서 “고맙다”는 생각이 없는 것은 가나나, 自身の 일을 “가르쳤다”고 느낀다. 고마운 것은 助産員이 直接 部落에 나가거나, 서서비스를 提供하는 過程에서 妊産婦나 家族計劃 對象者의 事例를 發見하여 目標量을 위한 情報를 전해주는 경우이고, 가르친 경우는 直接 서서비스를 提供하기 시작한 후 產前·產後管理나 豫防接種 實施때 住民들이 要員들 보다는 直接 助産員을 찾기 때문에 母子保健要員의 할 일이 없어진다는 理由 때문이다.

그래서 保健要員들은 保健所에서 配給받은 分娩것을 配給함으로써 目標達成이 끝나는 母子保健事業을 本事業所에서 더 크게 擴大시켰기 때문에 事業이 끝난 후 남게될 住民들의 기대를 어떻게 充足시킬 것인가 하는 걱정을 하고 있다.

助産員 :

처음에 投入되었을 때에는 保健要員들의 非協助로 直接 部落에 나가 서서비스를 必要로 하는 事例를 發見하여 弘報하고, 찾아온 住民들을 對象으로 支所內에서 서서비스를 提供하는 등, 母子保健 全過程의 業務를 혼자서 擔當하였다.

投入 1년이 지난 現在는 많이 弘報되어 스스로 찾아오는 妊産婦나 產後 管理者를 保健支所에서 만나게 됨으로서, 새로운 事例를 情報로서 保健要員들에게 提供하는 횟수가 늘어나게 되었다. 또 서서비스 提供을 받은 住民들로 부터는 ‘院長님’ ‘先生님’ ‘所長님’ ‘準所長님’ 과 같은 號稱을 얻고 있다.

이것은 助産員이 郡 保健所長으로 부터 助産員 役割만을 委囑받았기 때문에 保健所나 保健支所の 어느 行政組織에도 所屬되어 있지 못하고, 保健要員들을 統合할 權限도, 要員間의 業務를 調

整하는 權限도 지니고 있지 않다는데서 기인된 事實이었다. 즉 얻어진 情報에 따라 서서비스를 提供해야 하는 助産員은 既存要員들의 非協助로 事例發見과 같이 履行되어 있어야 할 家族計劃要員과 母子保健要員의 일까지 遂行할 수 밖에 없었던 것이다. 특히 한 示範地域인 경우는 여러가지 理由로 인해 수시로 支所를 비우는 要員들 대신에 助産員이 支所를 지킬뿐 아니라, 豫防接種, 結核藥 投藥등의 業務를 흔히 擔當한다. 그리고 助産員이 保健要員들에게 妊産婦의 情報를 提供하여 產前管理의 弘報를 위한 出張을 付託하는 등의 役割顛倒가 일어나기도 한다.

保健要員과 支所長의 關係 :

政府에서 保健支所에 대해 원하는 것은 豫防業務이나 종래 支所長(公醫)의 業務는 99%가 診療業務였고, 이번에 投入된 公衆保健醫들도 自身の 主 業務가 診療라 認識한다.

그러나 示範地域의 支所長은 農漁村은 經濟的으로 가난하기 때문에 論理的으로 보았을 때 豫防業務가 必要하다고 본다. 그리고 이를 위해서는 먼저 保健要員들의 活動이 活成化되어 疾病에 대한 情報提供과 색출이라는 要員의 活動과 支所長의 診療業務가 서로 聯關되어야 한다고 느끼고 있으나, 支所長 自身들이 公衆保健이나 豫防에 대한 訓練을 거의 받지 않았기 때문에 現實的으로 支所業務에 대해 방관만을 할 수 밖에 없다고 생각한다.

더우기 醫師가 없었던 종래의 타성과 특히 保健要員이 地方公務員化됨에 따라 現實은 要員의 任命權과 指揮監督權을 面長이 소지하게 되었고, 이에 따라 뒤에 새로이 赴任한 支所長은 支所內業務에 관한 指揮監督權이 없어 要員들의 業務를 管理할 수 없은은 當然한 것이었다. 이의 結果로 要員과 支所長의 業務가 自然 遊離되어 單一業務 遂行 單位인 保健支所內의 人力間의 所屬葛藤을 유발하게 되었다.

특히 支所內에서 일어나는 各 人力間의 葛藤은 現在 開業醫로 臨時 囑託發송을 받고 있는 支所長 또는 國防部에서 동원된 公衆保健醫와 面長들間의 所屬系統에 관한 葛藤의 한 表現이라고 볼 수 있다(이 葛藤은 대국적으로 1960年代初에 制

定된 地方自治法의 精神을 基礎로한 保健所法이나 保健支所 設置令에 의한 保健行政組織과 그後 70年代와 80年代에 오게 되면서 더욱 強化된 中央集權的 內務行政 즉 保健內務의 二元化된 行政體系로 인한 葛藤의 한 표현이다).

이런 事實은 한 示範地域의 支所長이 要員들에게 業務日誌를 非公式的으로나마 自身에게 報告하도록 要請하였을 때, 이 指示가 要員들사이에서 人格 무시와 越權行使라는 不滿으로 露出된 事例에서도 극적으로 發見된다.

保健要員과 助産員의 關係 :

助産員(看護員)과 保健要員(看護補助員)은 그들의 資格과 不明確한 地位때문에 葛藤이 있다. 특히 助産員이 未婚이고 保健要員들보다 젊은 外地人인 한 示範地域의 경우는 더욱 심하다. 事業팀에서는 助産員의 機能이 公的으로나 技術的으로 要員들 특히 家族計劃과 母子保健要員들 間에 先任要員의 地位에 該當될 수 있다고 간주하였다.

그러나 公式地位가 없는 助産員을 要員들은 上級指揮者나 業務補助者로 認識하지 않았다. 그러나 그것은 住民들을 相對로 해야하는 要員들에게는 모한 葛藤을 일으켰다. 즉 住民들의 立場에서 보았을 때 要員들이란 妊娠등에 관한 情報記錄者일 뿐 實質的인 惠擇을 못하는 反面에 助産員은 直接 惠擇을 줄 수 있는 專門家라고 認識될 수 있다는데서 더욱 葛藤이 誘發되었다.

이런 事實들은 個人的인 對話속에서 “못 배워서 한이다”, “배우니까 조금이라도 나아라 되지 않겠느냐” 하는 식의 要員들의 自己불만으로 표현되기도 하였다. 그러나 要員들은 助産員은 公式業務遂行者이거나 公務員이 아니므로 公務員인 自身들의 業務를 理解하지 못하는 側面이 많아 葛藤이 많은 것이니, 示範事業이 끝날 때까지 서로 適當히 다치지 않는 선에서 조심스럽게 關係를 맺으면서 지내면 된다고 생각하고 있다.

한편 助産員은 要員들이 sit and wait式的 保健事業을 行할 뿐 自身들의 주 業務인 家庭訪問을 하여 住民들을 직접 접촉하는 빈도가 적다고 보고 있다. 즉 要員들은 現地訪問 대신 事務職 종사자처럼 支所內에 있거나, 出張中에 個人的인 일을 봄으로서 事例發見이나 對象者 추적의

業務를 誠實하게 이행하지 않고 있다고 비난한다. (이것은 事業팀에서 service statistics를 내기 위해 記錄들을 cross-check함으로써 要員들의 報告가 事實과 다름이 종종 밝혀졌다) 즉 保健要員들의 機動力과 동기의식이 결여되어 있다는 것이다.

助産員과 支所長의 關係 :

公式的으로 서로 무관하다고 이야기하나, 開業醫가 支所長인 경우 무관심 할 수 없는 것이 現實이다. 즉 저렴한 價格에 提供되는 助産員의 妊産婦管理 및 分娩介助 서어비스는 住民들의 立場에서는 환영할 만한 것이어서 社會的으로는 受用하나, 實質的으로 支所長의 醫療收入에 影響을 끼치고 있기 때문에 個人的으로까지 달가운 일이라 볼 수는 없다는 것이다.

5. 現地調査를 통한 機能統合의 問題 및 考察

保健支所가 統合業務를 遂行하기 위해서는 組織化를 위한 team approach가 必要하다. 그러나 現在의 狀態는 위에서 살펴본 바와 같이 支所內 各者의 業務들이 分散되어, 서로 關係없다는 생각이 支配的이다.

支所長 :

現 狀態에서는 豫防業務를 實施할 수 있는 行政的 學問的 支援이 없다. 더우기 같은 保健支所內에 勤務하는 保健要員들에게 조차 業務指示나 決裁權을 行使할 수 없어 個人的 次元의 診療業務만을 遂行할 수 밖에 없다.

助産員 :

現 狀態에서 助産員은 事業趣旨에 깊이 개입되어 示範事業에서 주어진 役割-既存體制속에 投入되어 要員들의 業務와 有機的 關聯을 갖는 서어비스를 提供한다. - 以上の 것을 遂行한다. 이런 일은 住民들에게 유용한 結果를 낳았지만, 支所內 統合에는 問題를 가져왔다.

保健要員들 :

自身の 業務는 母子保健보다는 주로 人口抑制 問題와 關聯있다고 본다. 이를 위해서는 割當된

량만큼의 事例 발굴과 報告가 業務의 전부이다. 目標量 達成을 위한 이런일을 遂行하는데에는 助産員이 오기 이전에도 自身들의 技術水準이나 知識으로도 무리없이 獨自적으로 이행할 수 있었다. 그러나 助産員이 投入되면서 人間關係 및 業務가 번거롭고 複雜해졌다.

그리고 地域社會의 中上流의 社會的 背景을 지닌 要員들은 아버지나 남편의 充分한 收入으로 인하여, 自身の 일은 補助的 收入源이라는 認識을 갖고 있다. 이것은 일에 관한 積極性이나 動機意識의 결여를 가져온다.

이런 個人的 要因以外에도 이들의 동기부족은 要員들의 業務를 통한 個人利得, 예를들어 昇進과 같은 社會的 保障의 制限性과 韓國社會에서 女性에 대해 要求되는 부정적인 文化的 役割價値와 關聯되어 있다고 볼 수 있다.

위의 機能上的 問題點을 組織의 構造的인 面과 연결시키면 다음과 같이 整理될 수 있다.

1) 事業遂行팀과 既存 行政組織 要員들 사이에 事業의 趣旨나 目標에 관한 合意가 이루어지고 있지 않다.

2) 支所內 各 人力間의 業務責任所在에 대한 相互關聯性이 없다.

3) 支所內의 地位나 技術水準의 差異를 連結, 補完시킬 수 있는 “指揮權”의 連結網이 存在하지 않는다.

6. 機能統合을 위한 組織化의 一次的 要件

이제까지 政府(특히 保社部와 內務部)의 目標指示와 그 達成이라는 縱的인 方向에서만 움직여왔던 兩事業(家族計劃과 母子保健事業)을

質적으로 統合하기 위해서는 組織內의 構造的인 且 機能的인 統合이 必要하다.

그러나 現實은 위에서 보는 바와같이 統合의 先行條件인 組織의 構造的 統合마저 이루어져 있지 않다. 따라서 여기서는 一次的으로 統合事業을 遂行하는데 必要한 構造的인 面에 국한하여, 그 組織의 再整備를 建議하고자 한다. (役割遂行過程에서 나타날 수 있는 機能的 統合에 관해서는 一次的인 組織이 再整備된 후에 機能管理訓練(management training)을 통해 解決해야 하는 또 다른 課題이므로 다음 機會에 다루기로 하겠다.)

1) 統合事業의 遂行過程에서 나타난 役割과 機能의 葛藤을 一次的으로 解結하기 위해서는 家族計劃과 母子保健事業의 目標가 同一하다는 關係人力間의 目標의 一般的 合意가 이루어져야 한다.

2) 保健支所가 統合事業을 遂行하는 單一 組織體로서의 機能을 發揮할 수 있어야 한다. 그러기 위해서는 保健支所內에서 指揮와 監督의 疏通體系를 樹立할 수 있는 行政的 배려가 支援되어야 한다.

3) 要員들과 助産員, 그리고 支所長의 業務를 有機的 關聯속에 묶어 줄 수 있는 리더쉽의 統合體系가 示範事業期間동안 잠정적으로 주어져야 한다. 그래야 示範事業 遂行過程 중에 發生될 수 있는 既存權威와의 葛藤이 해소될 수 있다.

家族計劃事業과 母子保健事業의 統合을 模索하려는 本 研究事業이 의도하는 위와 같은 程度의 組織內 問題는 地方官署長(內務와 保健兩行政의 統合權을 갖고 있다.)의 權限으로 解決될 수 있다고 思慮된다.